

◆徐敏 马乐宽 王东 赵越

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出,要推进美丽河湖保护与建设。今年3月,生态环境部印发《关于开展2021年美丽河湖、美丽海湾优秀案例征集活动的通知》,目前正在征集美丽河湖优秀案例。然而,在一些地方,对于什么样的河湖是美丽河湖、美丽河湖怎样建、美丽河湖优秀案例怎样选、美丽河湖怎样管等缺乏清晰的认识。笔者从上述四方面进行探讨,为各地提供参考指引。

什么样的河湖是美丽河湖?

“美丽河湖”是一个诗意的引领性表述,为更好地开展保护与建设工作,需要按照目标导向的原则,细化提出美丽河湖的指标体系,描绘出清晰具体的奋斗目标。《美丽河湖、美丽海湾优秀案例征集活动方案》(以下简称《方案》)按照“山水林田湖草沙是一个生命共同体”理念,从水环境、水资源和水生态等流域要素的角度阐释了美丽河湖的内涵,具体体现为“有河有水、有鱼有草、人水和谐”。但考虑到我国南北方水资源禀赋差异大,国家层面不宜“一刀切”地规定美丽河湖评价指标体系。各地宜依据自身的资源环境禀赋条件,对“有河有水、有鱼有草、人水和谐”的目标指标进一步具体化、科学化阐述,分类制定适合本辖区的美丽河湖判定标准,必要时制定“一河一标”,即一个河流(湖泊)一个美丽目标。

在水资源方面,应当体现河湖生态流量(水位)得到保障,具有稳定的补给水源(含再生水),水的流动性较好(或水文过程与当地自然条件契合度高),稳定实现“有河有水”。各地指标设置的参考方向包括:北方河流除冰封期及季节性河流断流月份外要常年有水,南方河流要常年满足生态流量的底线要求;河流要保持一定的流量确保水体不黑臭,湖泊水面面积不再缩小。

在水生态方面,应当体现河湖生态系统良好,河湖水域及其缓冲带生态环境功能得到维持或恢复,水生植被覆盖率达到适宜水平,生物多样性得到有效保护,稳定实现“有鱼有草”。参考指标包括:水体透明度、土著鱼类或水生植物重现情况、河湖缓冲带修复情况、水生生物完整性指数等。

在水环境方面,应当体现河湖环境优美,流域内各类污染物排放得到有效控制,水质实现根本好转或稳定达到优良,能够持续满足人民群众景观、休闲、垂钓、游泳等亲水需求,公众的获得感、幸福感明显提升,稳定实现“人水和谐”。参考指标包括:河湖水质优良比例和水功能区达标率等目标要求,体现污水管网基础设施的污水收集率、劣Ⅴ类和黑臭水体消除情况、污水垃圾直排偷排乱排问题解决情况等。

近些年,浙江省在美丽河湖保护与建设方面进行了积极探索。2020年出台《关于推进河湖生态缓冲带划定与生态修复的指导意见》及配套技术指南,要求在水环境质量持续稳定向好的基础上,提升水生态系统完整性和生态服务功能。通过2020年试点、2021年调查评估、2022年形成一批可示范的水生态修复项目等年度工作,到2025年实现“水生态修复工作初见成效,水生态系统得到初步修复”,可为其他地区提供借鉴。

如何开展美丽河湖保护与建设?

2020年,我国地表水国控断面水质优良(Ⅰ-Ⅲ类)比例为83.4%,劣Ⅴ类比例为0.6%。从国际比较来看,我国生化需氧量、总磷和溶解氧等理化指标评价结果与欧美等发达国家的差距逐步缩小,但我国在水生态方面的差距明显,已经成为建设美丽中国的突出短板。美丽河湖保护与建设的工作重心要从水质改善向水生态保护转变,重点推进以下工作:

系统谋划,做好战略路线部署。从长远看,美丽河湖不仅要覆盖到城市、县城,还要覆盖到乡镇、农村。根据《第一次全国水利普查公报》,流域面积50平方公里及以上河流45203条,总长度150.85万公里;常年水面面积1平方公里及以上湖泊2865个,水面总面积7.80万平方公里。为了在2035年前顺利实现美丽中国目标,鼓励各地根据自定的美丽河湖判定



坚守环境底线 聚力治污攻坚

◆山东省济南市生态环境局副局长 刘长军

2021年是“十四五”开局之年,也是全面加强生态环境保护、深入打好污染防治攻坚战的关键之年。山东省济南市历城区生态环境局坚持补短板、强弱项、敢担当、抓落实,聚力攻坚,推动辖区生态环境质量持续改善。

坚持“安全第一,重在预防”理念,持之以恒保障环境安全。排查完善污染源台账,集中开展危险固体废物风险隐患排查,提高重金属、化学品及新化学物质环境风险防控水平。加强应急值守和信息报告,依法强化、持续优化辐射审批及事中事后监管,做好环境安全应急管理。

坚持部门联动,合力推进新一轮“四通四增”。会同发改、经信、交通、农业等部门,进一步优化调整产业结构、能源结构、运输

结构、农业结构,让结构调整成为推进改善环境质量的根本性措施。严把项目环评审批关口,深化清洁生产审核,大力发展环保产业。

坚持精准施策、依法治污,深入打好大气污染防治攻坚战。全力抓好大气污染防治,推进工业污染源深度治理,加快重点行业VOCs全过程整治,深入推进源头替代。加快工业企业无组织排放治理,推进加油站提质达标改造,强化秸秆禁烧和机动车、非道路移动机械污染管控。着力抓好水环境质量改善工作。加强入河排污口的审批设置与规范化管理,对18个劣Ⅴ类排污口开展溯源整治。强化执法监管,完善河道定期巡查及预警预报机制,及时发现、解决河道垃圾、污水溢流、污水直排等问题。督促加快污水处

如何推进美丽河湖保护与建设?

标准,以本级行政辖区管控断面的所在河湖为尺度,调查、排查美丽河湖水底数,明确差距,倒排工期,研究提出目标和任务要求,并将其纳入区域经济社会发展规划等。其中,“十四五”以探索积累经验为主,“十五五”“十六五”加快推进建设。

因地制宜,精准实施“一河一策”。每条河流的水生态环境问题及成因千差万别,立足不同河湖的实际问题及症结,找准污染源排放、入河排污口与水生态环境质量的输入响应关系,深入剖析问题根源,对症下药。各地以本级行政辖区管控断面的所在河湖为参考,按照问题、症结、对策、落实“四个在哪里”思路,因地制宜实施生态流量保障、水生态保护修复、水环境治理等措施。

试点先行,突破重点难点问题。长江、珠江、松花江和西南诸河等流域汛期总磷污染凸显,种植业、养殖业等面源污染防治瓶颈亟待突破;太湖、巢湖、滇池等重点湖泊富营养化、蓝藻水华和生态系统失衡的原因和机理尚未搞清。鼓励各地针对本辖区的重点、难点、痛点问题,加强科技支撑开展试点研究。

美丽河湖优秀案例如何选?

《方案》拟通过美丽河湖优秀案例征集,让群众更直观地感受到治理成效、河湖之美,让各地“学有榜样、行有示范、赶有目标”。优秀案例是美丽河湖“优中选优”,除满足《方案》基本条件外,笔者认为,还要注意以下几点:

一是要具有示范价值。针对当地河湖突出的水生态环境问题,有针对性采取的有效治理措施、制度和长效机制等对全国及其他类似地区具有可参考、可复制的意义。包括水源涵养区建设、生态缓冲带建设、区域再生水循环利用、“水下森林”恢复、面源污染防治、水生态修复等方面的成功经验做法,对水资源、水生态和水环境等方面(或其中特别突出的某一方面)治理与保护的显著成效。

二是公众满意度高。人与自然和谐共生是美丽河湖优秀案例的必要条件,老百姓对美丽河湖的满意度要达到较高水平。各地可按照边征集、边展示的方式,利用电视、网络及微信、微博等新媒体,对本级行政辖区内征集到的优秀案例进行展示,可通过手机二维码、问卷调查等开展公众满意度调查。

三是覆盖面广。作为优秀案例的河湖不能太短、太小,在辖区内具有一定的影响力,涉及的河湖汇水范围面积相对较广、受益人口较多,老百姓的参与度高;原则上应筛选设有省控及以上监测断面(点位)的河湖。

美丽河湖长效管理机制如何建?

美丽河湖是为人们提供优质生态产品的重要体现。美丽河湖周边常住人口聚集或人类生产、生活活动频繁,极有可能造成生态环境破坏,建议以地市人民政府为主体,建立长效管理机制推进河湖持续“美丽”。

严格落实河长制、湖长制。按照“一河一策”,加强统筹谋划,分解美丽河湖保护与建设任务要求并落实到河长制、湖长制中,充分发挥生态环境、自然资源、水利、住建、农业农村等相关部门的职能作用,加强各级政府、各相关部门的协调与沟通,共同推进美丽河湖保护与建设。

强化运营管理。落实美丽河湖日常管理、各类污染源治污设施维护、水生态保护修复措施等的责任单位和制度,加大资金投入切实保障稳定运行。定期发布美丽河湖水质、水量、水生态状况信息。通过村规民约等方式,引导群众转变生产生活方式。

积极探索美丽河湖转化为“金山银山”的有效途径,同时利用“金山银山”反哺美丽河湖保护与建设,提升生态产品供给水平和保障能力,创新生态价值实现的体制机制,最终实现人民群众对“金山银山”和良好生态环境的新时代需求。

关注“十四五”规划 推动高质量发展

生态环境信访投诉工作机制改革系列报道

上海市恪守“人民至上”理念 改革创新新时代生态环境信访投诉工作

本报讯 上海市生态环境局坚持以习近平生态文明思想为指导,全面贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山”和“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,进一步筑牢“连心桥”,将人民城市建设的工作要求转化为紧紧依靠人民、不断造福人民、牢牢植根人民的务实行动。同时,进一步紧扣“抓环保、促发展、惠民生”的工作主线,推动“绿色”信访高质量发展,持续提升生态环境治理能力和水平,助力打赢污染防治攻坚战。

坚持固本强基,夯实信访工作责任体系

上海市生态环境局严格落实信访工作责任,加快推进信访工作制度化和信访法治化建设,积极转变观念,把人民群众信访投诉举报作为精准发现问题线索的“金矿”,大力推动解决群众关心的生态环境问题,取得积极成效。

一是发挥头雁的作用。全面落实主要领导负总责、信访分管领导具体负责、业务分管领导“一岗双责”的信访工作领导原则,引领形成党政领导直插动手“挑最重担子,啃最硬骨头”的良好局面。

二是打造管用的制度。深入贯彻落实习近平法治思想,持续加强信访法治理论研究,制定出台《上海市生态环境领域通过法定途径分类信访诉求清单》、《依法分类处理信访诉求知识库》等制度规范,提升了信访工作的公信力。推

进生态环境信访工作制度改革,总结固化契合实际需要的工作制度,修订《上海市生态环境局信访管理办法》,明确办理职责、规范办理流程、提升办理质量。

三是提供贴心的服务。坚持以人民群众满意不满意作为检验生态环境工作成效的落脚点,不断提高信访服务水平,提高信访办理速度,有效落实信访事项简易办理机制。全力提升信访办理温度,加大群众满意度评价力度,力争应评尽评。

坚持问题导向,建立健全信访工作机制

上海市生态环境局紧扣贯彻新发展理念,深刻理解和把握党的十九届五中全会对国家治理体系和治理能力现代化的基本要求,建立健全化解生态环境信访矛盾的有效机制,满足人民群众对美好环境的更高要求。

一是多元化破解难题。深入贯彻落实“枫桥经验”精神,探索构建生态环境领域纠纷的多元化化解机制;推动设立行业性、专业性生态环境纠纷人民调解机构,坚持情理法并用,化解方法多元,实现事结心结同解。2020年全市人民调解组织受理环境污染纠纷化解率达到95.2%。

二是基层调处抓源头。不断提升上海市生态环境管理精细化水平,加强街镇生态环境治理能力建设,将生态环境信访矛盾牢牢吸附在基层,有效化解在一线。在浦东新区试点将生态环境信访调处权限下沉

街镇城管执法部门,建立污染源分级、分类、分层监管和信访属地先行调处工作机制。在闵行区试点行业自治、区域自管,与企业签订环境长效管理协议书,落实环保主体责任,从源头上防范信访矛盾。

三是督察联动共推进。主动将重大、疑难信访事项与市级生态环保督察从制度上有机关联起来,建立“信访环保”双督察双联动机制。打通生态环境信访和生态环保督察之间的工作渠道,将“小环保”的疑难矛盾放到“大环保”的督察平台加以化解。

近年来,借势中央和市级生态环保督察,依法严肃查处了一大批群众反映强烈、环境污染突出的问题。督促地方政府进一步加强了诸如宝山区毛家路区域环境整治等问题,以督促改,取得了实效。

四是快速执法暖民心。针对环境违法行为举报,加强联动,将维护社会稳定和严格环境执法贯穿全过程。严格执法标准,将信访工作融入执法全过程。结合“蓝天、碧水、净土”保卫战等专项行动,有效查处解决了一大批群众反映强烈的突出问题。坚持问题导向,以信访为线索,以执法为抓手,不断创新执法手段和信访调处理念,增强了人民群众对于美好生态环境的获得感、幸福感、安全感。

坚持创新驱动,打造生态环境信访品牌

上海市生态环境局充分发挥信访工作在污染防治攻坚战、构建现代化环境治理体系

中发现、汇集需求、破解难点的积极作用,不断创新信访工作模式,为维护生态环境形势稳定、打造生态环境信访的绿色品牌持续聚力。

一是汇聚民智,擦亮“生态环境金点子”的金字招牌。2018年起,与市信访办合作,在每年六五环境日开展“生态环境金点子”征集和评选活动。组织专家对征集到的500余“生态环境金点子”评审汇总,每年在主流媒体上对评选出的“十大金点子”广泛宣传。

二是为民解难,坚守“环保局长接热线”的使命担当。自2015年以来,每年与市热线办、新民晚报合作开展“环保局长接热线”活动,并以此为契机广泛凝聚社会共识,构建政府主导、企业为主体、社会组织 and 公众共同参与的环境治理体系。生态环境部门、热线管理部门、新闻媒体单位持续发力,开创新服务模式,服务政府部门效能提升的新局面。

三是弘扬正气,讲述“生态环境信访人”的无私奉献。积极适应开放多元的时代特征,守正创新、担当作为,讲好信访故事,发好信访声音,组织开展了“我在基层做信访”、“走进基层信访办”和《信访条例》修订实施15周年”等系列专题宣传活动。最贴近群众的生态环保工作被群众更多地了解和认识,切实担负好生态环境信访领域举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务,奋力开创新时代信访工作新局面。

生态环境部信访投诉办供稿

美国低碳发展经验值得借鉴

◆赵敬敏 崔永利 王树堂

美国环保局(EPA)逐年发布的《温室气体排放与碳汇目录》显示,2007年美国出现二氧化碳排放量峰值,当年碳排放量55亿吨,之后显著下降。美国推进低碳发展的政策措施,以及相关实践经验值得借鉴。

美国推进低碳发展的主要措施和经验

健全碳减排政策体系。从20世纪70年代起,美国多次出台能源与减排相关法案,逐步形成完整的碳减排政策体系。奥巴马政府期间,美国高度重视低碳发展,颁布了“应对气候变化的国家行动计划”,明确了减排的优先领域,推动政策体系不断完善。比如,2009年通过《美国清洁能源与安全法案》,对提高能源效率进行规划,确定了温室气体减排途径,建立了碳交易市场机制,提出了发展可再生能源、清洁能源汽车和智能电网的方案等,成为一段时期内美国碳减排的核心政策。2014年推出“清洁能源计划”,确立2030年之前将发电厂的二氧化碳排放量在2005年水平上削减至少30%的目标。这是美国首次对现有和新建燃煤电厂的碳排放进行限制。一系列应对气候变化的顶层设计,引领了美国碳达峰后的快速去峰过程。

加快能源系统变革。美国充分利用市场机制,促进核电、太阳能、风能、生物质能和地热能等可再生能源发展和技术进步,推动能源结构不断调整优化。目前,美国国内能源消费比重排序依次是石油、天然气、煤炭、核能以及可再生能源。2005—2017年,美国煤炭和石油消耗比例持续下降,天然气消耗比例持续上升,在美国清洁能源转型过程中发挥了中心作

用。美国联邦政府出台包括生产税抵免在内的一系列财政支持政策,各州政府则实施了以配额制为主的可再生能源支持政策,促进可再生能源发展。比如,美国风力发电量从2008年的5万吉瓦时增加至2017年的25万吉瓦时,占整个发电量的份额从1.5%增加至6.9%;核电目前占美国总发电量的20%,美国已成为世界上核电装机容量最多的国家;加利福尼亚州实施“百万太阳能屋顶计划”,太阳能发电占全国太阳能发电总增长的43%。

推动产业结构优化及重点行业能耗降低。美国多以财政政策、税收政策和信贷政策为主,依靠市场机制促进衰退产业中的物质资本向新兴产业转移,最后达到改善产业结构的目的。在政策和市场的引导下,美国钢铁工业、冶金工业、铝业等重点行业的能源消耗呈持续下降趋势。与此同时,能耗较低的第三产业得以快速发展,进一步推动美国将其劳动力密集型制造业转移至发展中国家,显著降低碳排放。2014年推出“清洁能源计划”,确立2030年之前将发电厂的二氧化碳排放量在2005年水平上削减至少30%的目标。这是美国首次对现有和新建燃煤电厂的碳排放进行限制。一系列应对气候变化的顶层设计,引领了美国碳达峰后的快速去峰过程。

推动低碳技术创新。长期以来,美国低碳技术发展迅速。1972年,美国就开始研究整体煤气化联合循环(IGCC)技术,配合燃烧前碳捕集技术,目前美国已基本实现清洁煤发电。碳捕捉和封存技术(CCS)是美国气候变化技术项目战略计划框架下的优先领域,全球51个二氧化碳捕获能力在40万吨以上的大规模CCUS项目中有10个在美国。美国低碳城市建设采取的行动包括节能项目、街道植树项目、高效道路照明、填埋气回收利用、新能源汽车以及固体废物回收利用等,对碳减排起到了良好促进作用。

各州采取低碳发展地区行动。美国各州的政策自主权和自由度较高,碳减排主要依靠内生动力。以加州为代表的地方行动为美国低碳发展注入活力。2006年加州通过了AB32法案,要求2020年的温室气体排放量降低到1990年的水平。之后,加州实施了一系列环保项目,包括“总量限制与交易”计划、低碳燃油标准、可再生能源强制减排和低排放汽车激励措施等,带动其他州也纷纷采取相应措施,逐步形成减排合力。

促进我国低碳发展的对策建议

“他山之石,可以攻玉。”虽然中美两国的国情存在差异,但美国的一些做法仍然值得关注和借鉴。

一是加强顶层设计,不断完善法律法规体系。根据国家“十四五”规划要求,明确温室气体减排关键领域,加快研究低碳发展整体战略,统筹制定我国碳达峰及碳中和的总体路线图。推动在2030年前将二氧化碳排放管控制立法,并严格温室气体减排控排目标责任制。

二是优化能源结构,提高清洁能源比重。大力开展能源革命,积极进行能源行业供给侧结构性改革,努力构建清洁低碳安全高效的能源体系。继续减少煤炭消费,合理发展天然气,安全发展核电,大力发展可再生能源,积极生产和利用氢能。提高各经济部门的电气化水平,加强能源系统与信息技术的结合,实现能源体系智能化、数字化转型。进一步建立和完善相应的财政、金融、产业、项目管理等政策,完善能源市场,积极建设绿色“一带一路”,引导海内外项目

和投资进入绿色低碳领域。三是优化产业结构,降低重点行业能源消耗。进一步优化产业结构,深入推进战略性新兴产业,不断提高各产业的能源利用效率,降低重点行业

能源消耗。拓展清洁用能,激励节约用能,限制过度用能,淘汰落后用能。工业领域加快实施天然气代煤、电代煤,交通和建筑领域逐步实现低碳转型。推动制造业和服务业融合发展,推动现代服务业和传统服务业相互促进,加快服务业创新发展和新动能培育。摆脱各产业对化石能源的依赖,普及低碳生活方式和消费方式,追求经济发展与碳排放脱钩。

四是构建完整的低碳技术体系,促进低碳技术研发和示范应用。分行业梳理低碳技术,重点在电力行业及工业领域,充分利用电气化、氢能、生物质能源等配合CCUS技术逐步实现电力行业以及钢铁、水泥等工业领域的脱碳。在能源供应方面,深入研究推动天然气以及多种可再生能源的发展与应用,满足新增能源需求。对于基本成熟的技术,如临界界技术,要推进其商业化成熟应用。对于目前正在做示范、成熟度尚未达到商业运用程度的技术,如电动车、混合动力汽车、大容量风机等,进一步推广示范,争取尽早趋于成熟而商业化。对于诸如光伏电池、第四代核电站等技术,要争取尽快攻关突破、研发成熟,尽早开展大规模示范应用。

五是鼓励地方因地制宜,探索低碳发展路径。地方政府在节能机构建设、节能压力传递机制的建立、资源配置低碳导向的形成、低碳发展中地方政府创新等方面发挥更大主导作用。鼓励地方立足自身实际,以低碳经济发展原则为指导,以低碳先进城市经验为借鉴,以促进经济社会良性发展为目标,将应对气候变化工作全面纳入本地区经济社会发展规划。积极探索绿色低碳分区和低碳城市试点建设工作,破除以经济绩效为考核标准的政治激励体制,走当地特色的可持续发展之路。

作者单位:生态环境部对外合作与交流中心

应对气候变化 推进碳达峰碳中和